Current Issue Review 93-9E

AGRICULTURE: THE POLICY AGENDA

Sonya Dakers
Frédéric Forge
Science and Technology Division

Revised 14 September 2000

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

101-06597/

TABLE OF CONTENTS

Page

ISSUE DEFINITION 1

BACKGROUND AND ANALYSIS 2

A. Overview 2

B. The Role of Government Intervention in Agricultural Policy 4
1. Evolving Departmental Structure 4
2. Farm Income Stabilization 6
3. Support for Specific Industry Sectors 8
a. The Canadian Wheat Board (CWB) 8
b. National Supply Management Agencies 14

PARLIAMENTARY ACTION 18

CHRONOLOGY 19

SELECTED REFERENCES 21

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

AGRICULTURE: THE POLICY AGENDA*

ISSUE DEFINITION

In 1989, on the eve of the decade ushering in a new century, the Canadian government launched a major review of the agriculture sector to identify which policy instruments would best respond to the market, health and environmental challenges facing the agri-food industry during a period of rapid change.

The review provided an opportunity for a working partnership of farmers, processors, suppliers, consumers, and government to create a strategic plan to take a viable agriculture sector into the twenty-first century. The federal government established 11 task forces composed of members of these groups, which, over a period of 18 months, met to consult and develop policy options. By 1991, they had presented their reports to federal and provincial ministers and the process of translating recommendations into action began.

As a result, the 1990s were characterized by reduction of trade barriers and the introduction of cost recovery, user pay, and a greater role for the private sector. The government that came to power in the fall of 1993 continued these practices and the emphasis on improving Canada's international competitive position. The emerging Liberal vision is of a market-oriented, environmentally sustainable agriculture that is less dependent on government support and more responsive to the changing food and non-food needs of domestic and international customers.

The purpose of this Current Issue Review is to monitor federal agricultural policy as it evolves, bearing in mind its principal objective of ensuring that the agriculture sector will remain viable as it responds to the new liberalized global trading environment.

---

* The original version of this Current Issue Review was published in February 1994; the paper has been regularly updated since that time.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Overview

The agri-food industry is an important source of wealth to this country, representing 8% of Gross Domestic Product and 15% of total Canadian employment. Environmental and climatic variations across Canada contribute to an agriculture that is essentially regional. Eastern agriculture – which is diversified into livestock, dairy, grain and special crops – concentrates on serving the domestic market. In the west, grain monoculture developed for the export market predominates, especially in the Prairies. More than one-third of agricultural receipts are derived from such exports, which have expanded as a result of new technological developments for increasing food efficiency. Overall, agricultural productivity almost doubled between 1961 and 1984; for example, grain yields increased from 1.5 tonnes per hectare to 2.2 tonnes per hectare, and one farm worker is now capable of providing food for more than 100 people.

Canada, as a small player in the international marketplace, is much more vulnerable to the international environment than are larger and less dependent nations or blocs such as the United States or the European Community. Although families continue to operate 98% of all farms, suggesting the marked resilience of the family farm as it adjusts to changeable economic, weather and market conditions, the high debt, drought and trade wars of the 1980s brought about significant structural change in the agricultural sector. On the one hand, farm numbers continued a 50-year decline, although at a much slower rate than in the 1950s and 1960s; they went from a peak of 730,000 in 1941 to the level of 280,000 recorded in the 1991 Census. On the other hand, farm size grew; farms with sales of over $50,000 just about doubled between 1971 and 1986, and by 1991 represented 42% of all farms, accounting for 86% of sales.

These factors have contributed to instability in the sector and a corresponding reduced efficiency. Governments at both federal and provincial levels have felt the need to respond to the difficulties that farmers experience from time to time. Between 1984 and 1992, governments contributed $22.4 billion to assist farm income, yet a comparable level of agricultural debt during this period did not decline. For their part, countries around the world, particularly the highly industrialized countries, have been raising subsidy levels in order to keep their own agriculture competitive. The 24 member countries of the OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) spent $321 billion in 1991 in support of agriculture. Now, all these countries,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

including Canada, find they must re-evaluate their assistance policies in light of global trade liberalization.

Many consumers here begrudge farmers this government support; even so, they expect a broad selection of high-quality food to be available year-round. Canadian consumers are indeed fortunate in having among the highest quality, widest selection and most reasonably priced food in the world. Relative to income, we have the second-lowest food costs after the U.S. (This average, of course, masks disparities in the purchasing power of individuals.) The former Minister of Agriculture stated in June 1993 that a society measures its standard of living by the price of its food. In other words, when one spends only about 10% of disposable income on food, 90% is left to spend on better education, good health care or recreation and so on. Moreover, without a healthy food sector, Canada would be very vulnerable to the food policies and politics of other countries.

Our good fortune is not necessarily widely recognized. A recent U.S. nationwide survey revealed that 49% of the respondents did not know that white bread contained wheat. Very few people realize how few cents of the price of a loaf of bread go to farmers, who have supplied the grain. During the 1980s, increases in retail prices almost tripled increases in farm prices. For instance, the spread between the farmer and store prices for milk was 37 cents a litre in 1980 but 91 cents in 1990. City dwellers do not seem to understand that consumers have a stake in ensuring that the food producers who contribute to our advantages receive a living wage. Whereas 60% of farms in Saskatchewan – a primarily agricultural province – produce enough to live on, 40% require off-farm income to survive.

The ability of our farmers to continue to produce the type of food we take for granted is also threatened by urban sprawl; the best agricultural land in Canada is being paved over to expand our cities. Despite efforts on the part of provinces to protect agricultural land from development and rural life from invidious stereotypes, agriculture continues to lose both land and farmers. According to Statistics Canada, of the generation born between 1961 and 1971, fewer than 7,000 are choosing to go into farming.

Producing reasonably priced food creates financial stress for farmers, forcing them to plant more on marginal land in order to survive economically. This, in turn, has an adverse effect on conservation of land, as discussed in Current Issue Review 87-8, *Agricultural Soil Conservation: Federal Policy*. In spite of the enormous pressures to feed an expanding global population, future production will have to come from a diminishing supply of farmland.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Nevertheless, the agri-food industry has gradually emerged from the doldrums of the 1980s. For example, the value of Canadian agri-food exports increased from $13 billion in 1993 to $22 billion in 1997. The objective of $20 billion in exports by the year 2000, set by the industry in 1993, was achieved as early as 1996. The agri-food industry's export role is thus obvious, and the Canadian Agri-Food Marketing Council (CAMC) has set a new objective: to increase Canada's share of world agri-food trade from 3% to 4% (i.e., from $22 billion to $40 billion) by 2005.

From this perspective, government measures for sustaining agricultural production – such as farm income stabilization and funding for research and other initiatives – are an investment whose benefits must be shared by the entire industry, including producers, processors and consumers. The following sections of this paper will examine some fields in which the government has taken action to implement its agricultural policy.

B. The Role of Government Intervention in Agricultural Policy

1. Evolving Departmental Structure

Since the mid-1980s, the role of Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC) – the Department responsible for promoting the growth of Canada's agri-food industry and the main lever of government intervention in this industry – has changed from improving and maintaining productivity to increasing the sector's competitiveness. Policy objectives in the mid-1980s were to: ensure supply; allow producers, processors and distributors to earn more income from their activities; make the marketing system more effective; and increase the economic viability of the industry. The current policy objective is to ensure the industry's viability in a context of freer trade.

This policy shift became clear in July 1993 with:

- the creation of AAFC's Market and Industry Services Branch, the purpose of which is to strengthen the industry's competitiveness and help it obtain a larger share of domestic and international markets; and
- the Department's name change from Agriculture Canada to Agriculture and Agri-Food Canada, a reflection of the government's desire to emphasize the production of food products of all kinds, not only primary products.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In addition to the reorganization of the Department over the past 15 years, the following changes have been made in order to increase effectiveness and reduce overlap:

- the International Agri-Food Trade Service (IATS), set up in June 1995, provides the industry with access to federal trade and market development programs; and
- the Canadian Food Inspection Agency (CFIA) was set up in 1997. This comprehensive agency combines the food inspection activities previously carried out by AAFC, Health Canada, and Fisheries and Oceans Canada.

Since 1998, AAFC has had a performance framework to help it achieve departmental objectives and better analyze the results. As part of this framework, four main activity groups were defined:

- expanding markets;
- innovating for a sustainable future;
- building a strong foundation for the industry and rural communities; and
- providing departmental policies and services.

Budget envelopes are now allocated to the various AAFC directorates according to their administrative relation to these four activity groups. The first three activity groups define AAFC's objectives for making the industry competitive and market-responsive, less dependent on government assistance, and able to compete internationally. Budget cuts at AAFC, from $2.86 billion in 1992-93 to $1.6 billion in 1998-99, have reduced government assistance, and AAFC now emphasizes the growth and financial security of the industry.

As a result, AAFC has drawn up market development programs and negotiated trade agreements such as the 1992 GATT negotiations, in order to improve trade. Research has also been reorganized, in particular by reassigning resources to shared-cost research projects carried out by the industry. Research focuses on developing sustainable agricultural practices and value-added food and non-food products.

The next two sections will examine the farm income stabilization system and support for specific industry sectors.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Farm Income Stabilization

Budget cuts at AAFC have reduced government assistance to the industry as follows:

- western grain transportation assistance of $560 million was eliminated in 1995, thus terminating export subsidies for grains and oilseeds;
- eastern feed freight assistance was also eliminated, with compensation; and
- dairy assistance is being gradually eliminated, a process which started on 1 February 1998; it will disappear by 2003.

As a result, farm income support measures are moving increasingly from price support to income stabilization: mainly to achieve a trade-neutral, production-neutral safety net for all farms, and protection such as crop insurance against production risks. Supply-managed products, however, are subject to a special policy.

In December 1994, after a year of consultation with industry associations, the federal and provincial governments defined a new farm income stabilization system. Unlike price support measures, this system was designed so that it would not influence management practices or production decisions and would be compatible with the rules governing international trade. It operates on the basis of federal-provincial agreements and has three components:

- an income stabilization program for all farms. The Net Income Stabilization Account (NISA) is an option that makes it possible to stabilize income over time. Individual producers can deposit money each year into a personal account, and receive contributions from the federal government and the appropriate provincial government in return. Deposits earn a 3% interest bonus, over and above competitive rates. Earnings accumulate in the account; individual producers can withdraw money during low-income years. The provinces define eligible farm products: usually any products except those that are supply-managed, such as dairy products, poultry, and eggs;
- provincial crop insurance programs; and
- provincial income stabilization programs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In December 1997, AAFC announced a review of the farm income stabilization system. The framework agreement for this system was discussed at the July 1998 federal-provincial-territorial Ministers' conference. The Ministers:

- decided to extend the current financial assistance agreements for one year, until March 2000;
- discussed objectives and principles that should form the basis for a new framework agreement;
- decided that a five-year framework agreement should be developed;
- agreed that the system should allow stabilization of income within a framework that generally promoted better risk management; and
- asked officials to follow an intensive work plan in order to settle disputes before their March 1999 meeting.

In addition to the farm income stabilization system, the *Canada Grain Act* – which applies only to the four western provinces – requires grain dealers to obtain a licence and to give securities to be used to reimburse producers if the dealers fail to pay or go bankrupt. In December 1997, Bill C-26 was tabled in the House of Commons. It proposed amending the *Canada Grain Act* to allow licensing and the giving of securities to be separated in the case of special crops. The inability to separate the two functions had long been perceived as the main block to setting up an insurance system for special crops in western Canada. The bill also proposed that the Canadian Grain Commission be allowed to administer a voluntary insurance system for this sector. After being passed by both the House of Commons and the Senate, Bill C-26 received Royal Assent on 18 June 1998.

With the collapse of world commodity prices, net farm income dropped significantly in 1997. This was confirmed by Statistics Canada data on farm income for the first three quarters of 1998 and AAFC projections indicating decreases in net farm income of 69.2% in Manitoba and 72.2% in Saskatchewan. In response to this crisis, in December 1998 the Minister of Agriculture and Agri-Food announced a comprehensive federal program to provide $900 million in financial assistance to producers over two years. Of this Agricultural Income Disaster Assistance Program (AIDA Program), 40% was jointly funded by the provinces, and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

brought total assistance to $1.5 billion. The AIDA Program's comprehensive approach covered all commodities. Payments were calculated using the gross operating margin (sales less variable expenditures) and a reference margin (the previous three years). The AIDA Program was linked to other income security programs, and AAFC's 1999-2000 Estimates noted the possibility of making the AIDA Program an element of long-term income protection.

In March 2000, federal and provincial ministers agreed to a basic safety net programming plan (NISA, Crop Insurance) and an income disaster component (based on the AIDA program). The agreement would provide $665 million for basic safety net programs and access to $435 million in income disaster assistance in each of the next three years. Provincial allocations under the tentative agreement will be based on the size of the industry in each province. The federal Minister of Agriculture and Agri-Food will be seeking funding to ensure no province receives less than its current share.

3. Support for Specific Industry Sectors

There are support agencies for specific types of products: the Canadian Wheat Board for grains in western Canada, and supply management boards for dairy products, poultry and eggs. These agencies, which were set up according to policies that pre-date those now in place, have been retained mainly because Canada considers that they do not distort international markets.

a. The Canadian Wheat Board (CWB)

The former multiplicity of buyers and sellers on the world's grain markets has been largely replaced by a handful of national agencies, and Canada relies on the Canadian Wheat Board (CWB) as a single-desk seller to market its grain. While the volume of the world grain trade has expanded over the past 50 years during the Board's period of operation, the number of players has been decreasing. By the early 1980s, the people who control 75% of the selling and buying in the world could be accommodated in one small room.

The Board's validity as a policy instrument has always been a subject of controversy. Born as an emergency expedient to meet an unparalleled combination of economic and environmental disasters in western Canada, the Board was at best an unwanted child in the eyes of its political fathers. First in 1917 for the war period, and then again in 1935, the government established the Board to ensure the orderly sale of grain under difficult conditions. In its original

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

form, it was a compromise tool for increasing returns and stabilizing income, and was based on voluntary participation. In 1943, when agriculture and the supply of food to Canada's allies once again became an important national goal, farmers' participation in the Wheat Board became compulsory.

In 1949, the Board also became the sole marketing agency for oats and barley. Oats were removed from Board jurisdiction on 1 August 1989 and barley bound for the U.S. was removed on 1 August 1993. The latter order-in-council decision was dismissed by the Federal Court on 10 September within ten days of its date of application, on the grounds that such a change could be made only through legislation passed by Parliament, not by Cabinet order. The challenge came from Prairie Pools Inc., who argued that the Wheat Board's orderly marketing powers were too historic and fundamentally important to be arbitrarily altered by Cabinet decree. Producers called for a plebiscite on the issue, because there had been indications that a solid majority of growers opposed the barley move. On 20 November 1993, the new Liberal government announced it was dropping a court appeal of the 10 September decision initiated by the out-going Conservative government.

The Board's chief mandate is to market wheat grown in western Canada in the best interests of western Canada's grain producers. The designated area includes the three Prairie provinces and small parts of British Columbia. The Board is the sole marketing agency for export wheat and barley as well as the main supplier of these grains for human consumption in Canada. Canadian feed grains for domestic consumption can be marketed either through the Board or directly to grain companies. The Board falls under the definition of a Crown corporation as defined in the *Financial Administration Act.* It is a large grain marketing agency, with sales between $3 and $6 billion.

The Board is administered by a Chief Commissioner, an Assistant Chief Commissioner, and three other Commissioners. All costs of Board operations are paid for by western grain producers. An Advisory Committee, elected from this producer group, advises the Board on policy. In October 1990, a Review Panel released its report on the challenges and opportunities facing the Board in the 1990s and beyond. As well as looking at marketing, transporting and handling grain, the Review Panel recommended that the Board relinquish its five-person team of politically appointed Commissioners in favour of a corporate structure made up of a President and Vice-President chosen by a part-time Board of Directors. Farmers would hold a majority on the Board of Directors, which would also include industry and government people. A

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

corporate structure would purportedly make the CWB more accountable to its shareholders, i.e., the farmers of Canada, while the chief executive officer would be free to operate the day-to-day running of the Board. Although some of the Panel's recommendations have been implemented, those relating to corporate structure have not.

Through the operations of the Board and its pool accounts, Prairie grain farmers are paid a value for their grain that reflects overall market conditions, rather than the day-to-day fluctuations of international trade. The CWB administers the government-guaranteed initial prices paid to producers and operates a system of annual averaging (pooling) of producers' prices. The Board keeps separate accounts, or pools, by crop year for each grain it markets. As soon as the Board receives payment in full for all grain delivered to it by producers during any pool period, it determines the surplus in each pool after all marketing costs are deducted; this surplus is distributed as a final payment on the basis of producer deliveries to that pool. If a deficit occurs, the *Canadian Wheat Board Act* states that losses shall be paid out of moneys provided by Parliament. The Governor in Council designates a member of the Cabinet to act as Minister for the purposes of the Act.

The Board uses the primary elevator companies located in grain-producing areas across western Canada to: accept delivery of grain from producers; make an initial payment; and store, handle and ship Board grain as required. The Board generally does not own or operate physical marketing facilities but uses various grain-handling and marketing companies as agents to buy, handle and sometimes sell grain on its behalf. The Board sells to state trading agencies or to international grain companies. For their part, customers from 70 countries are provided with a large variety of sales and delivery options. The CWB's overall marketing strategy can best be characterized by its objective, which is to ensure that the kinds and quantities of grain needed to meet sales commitments are delivered where and when required.

The controversy over whether the Board should continue to market barley to the U.S. is only one of the questions being asked about the role of the Board as a single-desk marketing agency. Since the Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA) came into force in 1989, the U.S. government has alleged that certain Canadian exports are violating the agreement; these include hogs, softwood lumber, cattle and durum wheat. The binational trade adjudicating panel absolved the Board in February 1993 from dumping durum across the U.S. border, but recommended an annual confidential audit of Board selling practices. Despite this finding, the North Dakota Wheat Commission continued to use its bargaining power within the context of NAFTA (the North

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

American Free Trade Agreement), signed in January 1994, to lobby for trade sanctions against Canadian durum imports. Late in 1993, it accused the CWB of using "liberal freight subsidies and predatory pricing practices" to gain unfair trading advantages. According to Canadian industry officials, their U.S. sales have increased because the United States is exporting large volumes under its Export Enhancement Program, thus depriving domestic processors of the durum they need to make pasta, and creating a premium market for top-quality Canadian durum. In mid-January 1994, President Clinton ordered the International Trade Commission to conduct a study of Canada's durum trade practices, to be finished within six months. Canada exported 708,000 tonnes of its total 2.25 million tonnes of durum to the U.S. during the 1992-1993 crop year.

The results of the first independent audit of the CWB for the period 1 January 1989 to 31 July 1992 were released on 10 March 1994. Of the 105 contracts for durum wheat sales completed, only three were found not to be in compliance with Article 701.3 of the FTA. Article 701.3 requires that the CWB will not sell durum wheat to the U.S. below the acquisition price of the goods, plus any storage, handling or other costs it has incurred with respect to these goods.

On 22 April 1994, the U.S. notified the GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) Secretariat of its intention to renegotiate tariffs on wheat and barley under Article 28. The U.S. must wait 90 days after signaling its intent to impose new tariffs on durum wheat, after which Canada is free to cut off exports of U.S. exports of equal value. Possible targets are U.S. wine, pasta and breakfast cereals. The Canadian dairy and poultry industries have expressed concerns that the supply management system may be threatened by efforts to placate the wheat states.

Under the terms of a bilateral agreement with Canada, reached 1 August 1994, the U.S. said it would not pursue renegotiation under Article 28, thus avoiding a potential food trade war. The agreement, valid to 12 September 1995, imposed punitive tariffs on wheat exports to the U.S. above 1.5 million tonnes; a record-setting amount of 2.5 million tonnes was shipped south in 1993-94. The deal did not affect the 400,000 tonnes of barley, semolina and wheat, mostly from Quebec and Ontario, not handled by the Canadian Wheat Board. A Canada-U.S. joint "blue ribbon" commission, established in September 1994, had a year to study the dispute and half a year to make preliminary recommendations.

On 22 June 1995, the Canada-U.S. Joint Commission on Grains released its interim report, in which it recommended the elimination of discretionary pricing policies in both countries. This would mean ending the U.S. Export Enhancement Program and having the CWB operate "more at risk of profit or loss in the marketplace," with greater transparency in its pricing methods.

The CWB's price-pooling practices were said to be undercutting prices, even though its mandate is to operate in a business-like manner and to sell wheat for no less than market value. The Commission recommended allowing producers to decide for themselves whether to participate in Canadian wheat and barley pools.

The final report of 11 September 1995 elaborated on the operation of the two grain marketing systems and recommended the establishment of a Consultative Committee to address short-term cross-border issues.

Critics of the CWB claim there is a need for more transparency in Board dealings and for farmers to have fair pricing options. In March 1992, the Board adjusted its pooling system to allow farmers to truck their grain directly to U.S. export markets, rather than through the elevator system; however, it vehemently opposed giving up its monopoly role in the marketing of barley to U.S. customers. Supporters of the Board see U.S. pressure since the Free Trade Agreement as responsible for moves to reduce the marketing powers of the Board. In their view, the government guarantees on initial prices and central-desk selling are the two pillars that allow the Board to net higher returns to Prairie farmers.

Memories of the battle to create the Board out of the chaos and weakness of the free market of the 1920s and 1930s are now dim. Progressive farmers are no longer necessarily those who see strength in cooperative action; the young generation of commercial farmers show evidence of preferring to substitute individual management skills for collective approaches. It is clear that the Board's formerly unchallenged position is becoming a subject of controversy in the freer trading environment of the 1990s. Individual farmers have been defying the Board's role and marketing their grain to the U.S. themselves. In response, on 17 May 1996, Cabinet approved an order requiring wheat and barley exporters to show an export permit from the Canadian Wheat Board at the U.S. border.

In an attempt to end the acrimony over how wheat and barley are sold, in 1995 Minister Goodale appointed a nine-member Western Grain Marketing Panel to look at all aspects of Canadian grain marketing, including the CWB monopoly. On 9 July 1996, he released the findings of the year-long study. The Panel suggested allowing a quarter of western Canada's annual $5-billion wheat crop to be sold at market prices, along with 100% of the $250-million feed-barley crop. The Board would remain the sole buyer of both categories of wheat, paying either the current spot price or the average pooled price as the grower chose. Proposed amendments to the *Canadian*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Wheat Board Act would, as suggested in an earlier study, make the Board operate more like a private company with an elected Board of Directors. The findings do not seem to have resolved differences in the farm community over the role of the CWB. The Minister intends to consult farmers on the recommendations before implementing any change to the CWB's mandate.

In December 1996, the government tabled amendments to the *Canadian Wheat Board Act*. Under Bill C-72, the CWB would have become a mixed-economy agency headed by a full-time President (CEO) and a Board of part-time Directors. Any changes to the CWB's monopoly on the marketing of wheat and barley would have been subject to an order and a vote among producers.

Before receiving second reading, in February 1997 Bill C-72 was referred to the Standing Committee of the House of Commons on Agriculture and Agri-Food. The Committee heard approximately 100 witnesses and made major amendments to the bill, particularly with respect to CWB matters. On 16 April 1997, the Committee reported the bill with amendments to the House and recommended that ten Directors be elected by producers. Other amendments would have increased the Board's powers, altered the status of the CWB, and changed the function of the contingency fund. Bill C-72 died on the *Order Paper* when Parliament was dissolved and a general election called in April 1997.

In September 1997, Bill C-4, An Act to amend the Canadian Wheat Board Act and to make consequential amendments to other Acts, was given first reading in the House of Commons. In October 1997, before being given second reading, it was referred to the Standing Committee of the House of Commons on Agriculture and Agri-Food. Bill C-4 was based on Bill C-72 as amended by the Committee in April 1997, with some additional technical amendments (see the Parliamentary Research Branch's Legislative Summary LS-292E). The most important amendments dealt with the appointment of the Chairperson of the Board by the Board itself, and the possibility of extending CWB jurisdiction to other types of grain under certain conditions. The Committee made several other amendments to the bill, one of which was that only producer associations could write to the Minister requesting that CWB jurisdiction be extended to their type of grain. The Committee reported the bill with these amendments to the House on 7 November 1997.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

From 24 March to 2 April 1998, the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry held public hearings in Brandon, Regina, Saskatoon, Calgary, Edmonton and Winnipeg. It heard from 92 producers, 34 producer organizations, and three provincial Ministers of Agriculture. In Ottawa, it also heard from the Minister responsible for the CWB and representatives of the CWB and AAFC. In its Report, tabled in the Senate on 14 May 1998, the Committee made the following recommendations:

- the CWB Board should be consulted about the appointment of its Chairperson;
- the Auditor General of Canada should be authorized to audit the CWB; and
- the clauses on including and excluding grains from CWB jurisdiction should be eliminated.

The Senate Committee also recommended that:

- electoral districts be defined for electing producers to the Board, so that five Directors would come from Saskatchewan, three from Alberta, and two from Manitoba;
- each permit book holder have a vote;
- the contingency fund have a $30-million ceiling; and
- separate accounts be created for each of the three activities covered by the contingency fund: guaranteeing adjustments to initial payments; providing for potential losses from early pool cashouts; and providing for potential losses from cash trading.

Bill C-4 received Royal Assent on 11 June 1998. The new CWB structure has been in place since the fall of 1998. A President and CEO now oversees day-to-day activities, while a Board of Directors is responsible for CWB strategy. Of the 25 Directors, ten are elected producers; five, including the President and CEO, are government appointees.

b. National Supply Management Agencies

Another means of responding to difficulties in balancing supply and demand has been the establishment of supply management systems. These first become evident with the scientific industrialization of the poultry industry. Rapid technological advances in the 1950s and 1960s caused a dramatic reduction in cost of production, an increase in output, a fall in real prices, and extensive structural and organizational changes in a more competitive economic climate.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Sustained low prices and cyclical price fluctuations throughout the 1960s favoured economies of scale, forcing small chicken and egg producers out of the market. Prices tended to be set by U.S. companies, whose vertically integrated poultry production system of ownership by feed companies and processors made them more competitive. Contractual arrangements south of the border paid fees to farmers for services provided and reflected disparities in the bargaining power of producers and integrators.

In response, individual provinces established provincial marketing boards to stabilize price, production or both. However, by the 1970s it became evident that only a national system of supply management could coordinate production with demand and prevent uncontrolled flows of product from the U.S. or other provinces. *The Farm Products Marketing Agencies Act,* establishing supply management, came into effect in 1972. The Act created the National Farm Products Marketing Council to advise the federal Minister of Agriculture on the operation of marketing agencies so as to promote an efficient agricultural industry. Over the next several years, national agencies were created for eggs, turkey and chicken. They functioned as federations of the provincial marketing boards, which represented a majority of producers. Their role was to establish national quotas based on market need, allocate these to the provinces, and set administration levies and penalties for over- and under-production. The provincial boards for their part allocated quotas to individual producers, and enforced these within the province by imposing a penalty if production exceeded quota by more than 1%. These boards exercised control over who might participate in production by establishing the maximum size of individual production units as well as rules applying to quota retention and transfer.

The system of quota allocation has allowed Canadian processors to purchase a small portion of Canadian requirements from foreign producers. Since the signing of the Canada-U.S. Free Trade Agreement in October 1987, the permitted level for chicken imports has stood at 7.5% of domestic consumption and for turkey at 3.7%. Despite the fact that this is about a one percentage point increase over past practice, Canadian food processors have complained that product is not available when and where it is needed and at a competitive price. It is claimed that in the U.S. where the chicks, feed and technical inputs are under their control, processors can schedule the volume and timing of birds coming to the plant. Growers are paid a pre-determined fee for the management and use of their facilities but, unlike Canadian growers, have no bargaining power in price determination by means of negotiations with the processing sector.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The supply-management system was supposed to allow industry-wide input into the quota-setting process for each time period and in each province. Its supporters consider supply management has protected small farming operations from the type of vertical integration that has come about in the U.S. industry and has ensured a reasonable return on labour, management and investment to Canadian farmers. Supporters of supply management see it as injecting stability into the marketplace. Its critics, however, see it as an inflexible monopolistic regulatory system, incapable of responding to regional, consumer or technology changes affecting market demand or production costs, and often reflecting prices above the cost of the most efficient producer.

Under the Canada-U.S. Free Trade Agreement, tariffs will disappear over a ten-year period. The phase-out period for tariffs under NAFTA is five years.

Protection for supply management had come through direct reference to GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) Article XI and its provisions permitting import restrictions to uphold supply management. As the seven-year-old Uruguay Round – with its agricultural emphasis on converting all external controls to tariffs – drew to a close, Canada became increasingly isolated in its support of a clarified and strengthened Article XI, as the European Community, Norway, Israel, Switzerland, Japan and Korea abandoned their backing. Canada's stand on supply management was not helped by the fact that its goal for market-driven commodities such as grain and meat was totally different; for those commodities, it wanted to see a reduction in all export subsidies. Under the new GATT/WTO (World Trade Organization) regime agreed to in December 1993 and signed 15 April 1994, border import quotas were to be replaced in 1995 by border tariffs of up to 300%, to be reduced by only 15% over six years. The government takes the view that GATT/WTO rules prevail over any FTA or NAFTA rules, whereas the U.S. considers that the new GATT/WTO regime violates NAFTA (which bars new tariffs and promises to get rid of all existing tariffs by 1998).

In light of the GATT agreement, Canadian and U.S. negotiators have been trying to find common ground on such issues as processed food products, including yogurt and ice cream. The U.S. wants to eliminate the proposed tariffs over six years while Canada is proposing lowering tariffs by 36% over six years and eliminating them only over another four. One U.S. source has said that the U.S. would probably agree to a ten-year phase-out of ice cream and yogurt tariffs if the proposed tariffs on all supply-managed farm products, including eggs, chicken, cheese and other dairy products, were to follow the same schedule. Canadian negotiators have offered to exchange 5% of market access to dairy products for 3% of the U.S. market.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On 17 July 1995, the U.S. requested a review by a binational panel on the imposition of tariff equivalents under chapter 20 of NAFTA. Canadian producers are concerned that the loss of protective tariffs could mean an end to supply management, with U.S. dairy giants undermining Canadian prices and taking domestic market share. On 26 February 1996, Canada tabled its defence of supply management tariffs imposed in the previous year to comply with the new world trade rules. An interim ruling on the dispute, released in July, upheld the right of Canada's 32,000 supply management producers to maintain high border tariffs indefinitely, regardless of NAFTA provisions.

The relationship of supply management to the Uruguay GATT Round is explored in Current Issue Review 89-7E, *GATT, the Eleventh Hour for Article XI*. Suffice it to say that the future of marketing boards has become uncertain, even though in Canada's view, they do not disrupt or distort international trade in any way. Pressure has been growing on marketing boards to become less protectionist and more market-responsive. Much of the pressure is coming from poultry processors, who report that raw product under supply management is 25% more expensive for them than for their U.S. counterparts. Once tariffs under the FTA are gone, they fear they will not be able to compete with less-costly U.S. products, which also benefit from other cost and tax advantages.

Supply management was one of the first areas to come under scrutiny in the Agri-Food Policy Review announced in December 1989. Industry-government task forces issued reports on dairy and on poultry, which were reviewed at the Meeting of Agricultural Ministers of July 1991. A steering committee was established to draw up an action plan to implement the recommendations of the two task forces. Eleven guidelines defined "a second generation" supply management that would be more flexible in structure and operation and more sensitive to competition and the marketplace. Since that time, the Annual Reports of the various supply management agencies reflect their attempts to introduce such marketing systems. Agriculture and Agri-Food Canada designated an Assistant Deputy Minister to be solely responsible for National Marketing Systems. The government appointed a five-member Task Force to report on changes needed to make marketing boards conform to the new GATT/WTO agreement. The Task Force was headed by Lyle Vanclief, Parliamentary Secretary to the Minister of Agriculture.

On 23 March 1994, the Task Force released its agenda for action. Five commodity committees comprising all interested parties were to review national plans, allocation formulas,

compliance mechanisms and so on, for the dairy, chicken, broiler hatching eggs, turkey and egg industries, as they were to work under the new GATT/WTO trade sales.

Currently, supply management is being questioned, both by government and by some producers, even in supply-managed sectors. At issue is finding a balance between the wish to grow through expanded exports and the maintenance of some production stability in order to ensure higher prices for producers. Canada's dual-pricing approach – which has one price for domestic sales and another, lower price for exports – is far from having unanimous support among Canada's trading partners. The government nevertheless maintains that the current supply management system does not distort international markets. It is also seeking ways to help the industry develop a long-term strategy for exporting value-added products.

The United States and New Zealand, arguing that the current dual-pricing system for dairy products constitutes an export subsidy, lodged a complaint with the WTO Dispute Settlement Body. In March 1999, a WTO panel ruled that Canada was violating its obligations under the 1994 agriculture agreement by providing export subsidies to its dairy industry. The government appealed the decision, arguing that dual pricing did not affect supply management itself.

PARLIAMENTARY ACTION

The subject of GATT and supply management was allotted discussion under Standing Order 81 on 12 February 1992, in response to the move by the Secretary General of GATT, Mr. Dunkel, in favour of tariffication. Parliament passed a motion supporting Article XI and supply management.

A more general debate was held under the same Standing Order on 9 February 1993; it included references to GATT and to the role of the Canadian Wheat Board in marketing barley to the United States.

Following hearings in the fall of 1992, the Standing Committee on Finance issued the report of its sub-committee on regulations and competitiveness in January 1993. The sub-committee had been asked in the budget announcement of February 1992 to assist in reviewing the federal regulatory process and its impact on competitiveness. Recommendations were made in relation to the departments of Agriculture, Consumer and Corporate Affairs, and Transportation.

Following hearings in the fall of 1994, the House of Commons Standing Committee on Agriculture and Agri-Food released a report on its priorities for the future of agriculture. It stressed the need for keeping research and regulation to ensure an innovative and safe food system.

The Standing Committee has always been very active in monitoring the annual departmental Estimates. In 1996-1997, the Estimates were used as a pilot document in the Treasury Board's *Improved Reporting to Parliament* project, one of whose principal goals was to significantly enhance Parliament's ability to understand and influence departmental expenditure plans. The Committee found the new format less "user-friendly," but acknowledged that it included additional useful information on proposed AAFC activities. The Committee expressed concern about introducing program changes without adequately documenting the financial implications. "User fees" were cited as an example of inadequate documenting of the potential cumulative impact on Canadian farmers, particularly as implementation of these fees might affect farmers' ability to compete internationally.

During the 36th Parliament (1997-98), Parliament considered the following bills:

- Bill C-4, An Act to amend the Canadian Wheat Board Act and to make consequential amendments to other Acts; and
- Bill C-26, An Act to amend the Canada Grains Act and the Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Act and to repeal the Grain Futures Act.

Bills C-4 and C-26 received Royal Assent on 11 and 18 June 1998 respectively.

In the fall of 1998, the Standing Committee of the House of Commons on Agriculture and Agri-Food considered the farm income crisis in Canada. In its report, it recommended "that a third line of defence be added to the present farm income safety net, based on a National Income-Based Disaster Program." It also held exploratory hearings on the Multilateral Trade Negotiations (MTNs) on agriculture that were held late in 1999. These hearings gave various sectoral groups an opportunity for the first time to discuss their expectations of the MTNs on agriculture.

CHRONOLOGY

September 1986 -	GATT Uruguay Round was launched at Punta del Este.
December 1988 -	GATT Mid-Term Review proposed reductions in agricultural subsidies.
January 1989 -	The Canada-U.S. Free Trade Agreement came into force.

April 1989 - GATT Mid-Term Review proposals were agreed to.

August 1989 - Oats were removed from CWB jurisdiction.

December 1989 - Canada's agricultural review *Growing Together* was launched.

May 1991 - The Dairy Policy Task Force issued its final report, a follow-up to a preliminary report released in June 1990.

May 1991 - The Poultry Task Force issued its final report, a follow-up to its first report of May 1990.

December 1991 - Mr. Dunkel's recommendations regarding GAIT tariffication were released.

December 1992 - An omnibus regulation was issued on changes to Agriculture Canada's regulatory system.

July 1993 - Agriculture Canada's name was changed to Agriculture and Agri-Food Canada.

August 1993 - Barley was removed from CWB jurisdiction.

September 1993 - Barley was reinstated under CWB jurisdiction.

December 1993 - GATT Uruguay Round concluded with an agreement to replace import quotas by a system of tariffs.

January 1994 - The North American Free Trade Agreement came into force.

April 1994 - The GATT Agreement implementing December tariff proposals and creating the World Trade Organization, GATT's replacement, was signed.

December 1994 - *An Act to implement the Agreement Establishing the World Trade Organization* (Bill C-57) received Royal Assent.

December 1994 - Amendments to the *Canada Grain Act* (Bill C-51) to deregulate grain handling received Royal Assent.

February 1995 - Agriculture and Agri-Food Canada released its three-year outlook document entitled *Agenda: Jobs and Growth.*

March 1996 - Agriculture and Agri-Food Canada released an update of *Agenda: Jobs and Growth* entitled *Building for Success.*

April 1997 - The Canadian Food Inspection Agency was set up.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

June 1998 - Bill C-4, An Act to amend the Canadian Wheat Board Act and to make consequential amendments to other Acts, received Royal Assent.

- Bill C-26, An Act to amend the Canada Grains Act and the Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Act and to repeal the Grain Futures Act, received Royal Assent.

SELECTED REFERENCES

Agriculture Canada.

- *Challenge For Growth, an Agri-Food Strategy for Canada.* Minister of Agriculture, 9 July 1981.
- *Growing* Together*: A Vision for Canada's Agri-Food Industry.* Minister of Supply and Services, Ottawa, 1989.
- *Task Force on Competitiveness in the Agri-Food Industry.* Ottawa, 1990.
- *Growing Together: Building Partnerships, Agri-Food Review.* Various issues, 1990-1992.
- *Agriplus.* Volume 1. Various issues, 1992.

Agriculture and Agri-Food Canada. *Future Directions for Canadian Agriculture and Agri-Food.* Ottawa, September 1994.

Agriculture Canada and Consumer and Corporate Affairs Canada. *A Food Strategy for Canada.* Ottawa, c. 1977.

Canada, House of Commons Standing Committee on Agriculture. *The Agri-Food Industry: The Competitiveness Challenge*. Issue No. 47, 8 November 1990.

Canadian International Grains Institute. *Grains and Oilseeds: Handling, Marketing and Processing*. Vol. 1. CIGI, Winnipeg, 1993.

Economic Council of Canada. *Design for Decision-Making, An Application to Human Resources Policies*. Information Canada, September 1971.

Forbes, J.D. *Institutions and Influence Groups in Canadian Farm and Food Policy.* Chapter 6 (The Crow). The Institute of Public Administration of Canada, Toronto, 1985.

Forbes, J.D., R.D. Hughes and T.K. Warley. *Economic Intervention and Regulation in Canadian Agriculture*. A study prepared for the Economic Council of Canada and the Institute for Research on Public Policy. Minister of Supply and Services, Ottawa, 1982.

Morriss, William E. *Chosen Instrument, A History of the Canadian Wheat Board: The McIvor Years*. Reidmore Books, Edmonton, c. 1987.

Price Waterhouse. *Review of Supply Management Operations in Chicken, Eggs, and Turkey.* October 1987.

Statistics Canada. *The Daily: 1991 Census of Agriculture*. 4 June 1992.

Gouvernement du Canada Government of Canada Canada

English | Contactez-nous | Aide | Recherche | Site du Canada

Quoi de neuf | Qui sommes-nous | Page d'accueil du PSD | Page d'accueil de TPSGC | Page d'accueil de DGSCC

Programme des services de dépôt

Bibliothèque du Parlement
Direction de la recherche parlementaire

93-9F

LA POLITIQUE AGRICOLE

Rédaction :
Sonya Dakers, Frédéric Forge, Division des sciences et de la technologie
Révisé le 14 septembre 2000

TABLE DES MATIÈRES

DÉFINITION DU SUJET

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Aperçu

B. Le gouvernement et la politique agricole
1. Nouvelles structures ministérielles
2. La stabilisation du revenu agricole
3. L'appui aux filières
a. La Commission canadienne du blé (CCB)
b. Organismes nationaux de gestion de l'offre

MESURES PARLEMENTAIRES

CHRONOLOGIE

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

LA POLITIQUE AGRICOLE*

DÉFINITION DU SUJET

En 1989, à l'aube de la dernière décennie du siècle, le gouvernement du Canada a entrepris un examen d'envergure

du secteur agricole afin de déterminer quelles politiques permettraient à l'industrie de mieux relever les défis qui l'attendent sur les plans de la concurrence, de la santé et de l'environnement en cette période marquée par des changements rapides.

Cet examen a permis aux agriculteurs, aux transformateurs, aux fournisseurs, aux consommateurs et aux pouvoirs publics de collaborer et d'élaborer une stratégie qui assurera la viabilité du secteur agricole en l'an 2000 et au cours des années subséquentes. Le gouvernement fédéral a créé onze comités constitués de représentants des groupes susmentionnés. Pendant dix-huit mois, ces derniers se sont réunis pour élaborer des plans d'action. En 1991, les comités avaient tous soumis leurs rapports aux ministres fédéraux-provinciaux, et le processus visant à concrétiser ces recommandations a débuté.

Cela s'est traduit, au cours des années 90, par une réduction des entraves au commerce et par l'institution de mécanismes de recouvrement des coûts et de frais d'utilisation, ainsi que par l'épanouissement du rôle du secteur privé. Le gouvernement élu à l'automne 1993 a maintenu cette orientation, convaincu que le Canada doit pouvoir soutenir la concurrence sur les marchés internationaux. Le gouvernement libéral pense de plus en plus que l'agriculture doit être axée sur les lois du marché, être respectueuse de l'environnement, dépendre moins des subventions du gouvernement et répondre davantage aux besoins alimentaires et non alimentaires en évolution des clients d'ici et de l'étranger.

Dans le présent document, nous visons à examiner l'évolution de la politique agricole fédérale, dont l'objectif premier est de donner au secteur agricole les outils dont il a besoin pour demeurer viable dans un monde nouveau caractérisé par la libéralisation des échanges.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Aperçu

L'industrie agroalimentaire est une source importante de richesse au Canada; en 1988, elle représentait en effet 8 p. 100 du produit intérieur brut et comptait pour 15 p. 100 de l'ensemble des emplois au pays. Les variations environnementales et climatiques au Canada contribuent à donner à l'agriculture un caractère essentiellement régional. Le secteur agricole de l'Est est fondé sur l'élevage du bétail et des troupeaux laitiers, ainsi que sur les céréales et les cultures spéciales, et il dessert surtout le marché intérieur. Dans l'Ouest, particulièrement dans les Prairies, c'est la monoculture du grain, destiné à l'exportation, qui prédomine. Les exportations de grain, qui comptent pour plus du tiers des recettes agricoles, ont augmenté par suite de l'introduction de nouvelles technologies destinées à accroître la production alimentaire. De manière générale, la

production agricole a presque doublé entre 1961 et 1984; par exemple, le rendement par hectare est passé de 1,5 à 2,2 tonnes, de sorte qu'un travailleur agricole peut maintenant nourrir plus de 100 personnes.

Le Canada, petite puissance sur l'échiquier international, est beaucoup plus vulnérable à la concurrence que ne le sont les pays ou les blocs commerciaux plus grands et plus autonomes, comme les États-Unis ou la Communauté européenne. Au pays, les familles continuent d'exploiter 98 p. 100 des fermes, ce qui donne à penser que l'exploitation agricole familiale s'adapte fort bien aux changements économiques et climatiques ainsi qu'à l'évolution des marchés. Toutefois, la croissance de l'endettement, la sécheresse et les guerres commerciales des années 80 ont eu pour effet de modifier en profondeur la structure du secteur agricole canadien. D'une part, on remarque que le nombre de fermes a continué de régresser comme il le fait depuis 50 ans, quoique de façon moins rapide que durant les années 50 et 60. Après avoir atteint un sommet de 730 000 en 1941, il s'est effondré à 280 000 en 1991, selon le recensement de cette année-là. D'autre part, la taille des exploitations s'est accrue; le nombre d'exploitations dont les ventes dépassent 50 000 $ a presque doublé entre 1971 et 1986. En 1991, ces fermes représentaient 42 p. 100 de toutes les exploitations canadiennes et comptaient pour 86 p. 100 des ventes.

Ces facteurs ont contribué à l'instabilité du secteur et entraîné une baisse correspondante de la productivité. Les gouvernements, aussi bien fédéral que provinciaux, ont senti le besoin d'intervenir pour venir en aide aux agriculteurs en période de difficulté. Entre 1984 et 1992, l'aide financière accordée aux agriculteurs a atteint 22,4 milliards; toutefois, le niveau d'endettement du secteur est demeuré le même pendant cette période. Certains pays, notamment ceux qui sont très industrialisés, ont accru les subventions versées à leurs agriculteurs pour les aider à demeurer compétitifs. En 1991, les 24 pays membres de l'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économiques) ont consacré 321 milliards de dollars au soutien du secteur agricole. Aujourd'hui, tous ces pays, y compris le Canada, constatent qu'ils doivent réévaluer leurs politiques d'aide pour tenir compte de la libéralisation des marchés mondiaux.

De nombreux consommateurs s'opposent à l'aide que le gouvernement accorde aux agriculteurs; toutefois, ces mêmes consommateurs s'attendent à avoir accès à une vaste gamme de produits de haute qualité, et ce, pendant toute l'année. En effet, le secteur agricole offre aux Canadiens des produits de grande qualité, très variés, à des prix fort raisonnables. Au Canada, le coût des aliments par rapport au revenu est le plus bas au monde après celui des États-Unis. (Cette moyenne, bien entendu, masque les disparités qui existent dans le pouvoir d'achat des particuliers.) L'ancien ministre de l'Agriculture a déclaré, en juin 1993, que le niveau de vie d'une société est fonction du prix des aliments.

Autrement dit, lorsqu'une personne ne consacre que 10 p. 100 environ de son revenu disponible à la nourriture, elle peut utiliser le reste (soit 90 p. 100) pour l'éducation, les soins de santé, les loisirs, etc. En l'absence d'un secteur agricole dynamique, le Canada serait très vulnérable aux effets des politiques alimentaires des autres pays.

Peu de gens se rendent compte à quel point ils ont de la chance. Dans un sondage réalisé récemment aux États-Unis, 49 p. 100 des répondants ont déclaré ne pas savoir que le pain blanc contenait du blé. Rares également sont ceux qui savent que les agriculteurs reçoivent très peu d'argent pour le blé qui entre dans la composition d'un pain. Dans les années 80, les prix de détail ont presque triplé par rapport aux prix à la ferme. Par exemple, dans le cas du lait, l'écart entre le prix à la ferme et le prix de détail était de 37 cents le litre en 1980, et de 91 cents en 1990. Les habitants des grandes villes ne semblent pas comprendre qu'ils ont intérêt à ce que les agriculteurs, grâce auxquels ils bénéficient de tant d'avantages, reçoivent une rémunération. En Saskatchewan, province essentiellement agricole, 60 p. 100 des agriculteurs vivent des produits de la terre, tandis que 40 p. 100 ont besoin de revenus d'appoint pour subvenir à leurs besoins.

Au Canada, la capacité du secteur agricole de continuer à approvisionner la population est également menacée par l'expansion tentaculaire des villes. Les meilleures terres agricoles sont en train de disparaître pour faire place aux grandes villes. Malgré les efforts déployés par les provinces pour protéger les terres agricoles et le mode de vie des communautés rurales, le secteur agricole continue de perdre et des terres et des agriculteurs. D'après Statistique Canada, moins de 7 000 personnes nées entre 1961 et 1971 ont choisi de se consacrer à l'agriculture.

Le fait de devoir produire des denrées alimentaires à des prix raisonnables crée un stress financier pour les agriculteurs, qui sont obligés de cultiver des terres peu productives pour survivre, ce qui a pour effet de nuire à la conservation des sols (voir à ce sujet le Bulletin d'actualité 87-8F, *La conservation des sols agricoles : politique fédérale*). Malgré les pressions énormes qu'occasionne l'approvisionnement d'une population mondiale sans cesse croissante, la production agricole devra, à l'avenir, se faire à partir de terres dont la superficie ne cesse de diminuer.

Néanmoins, le secteur agricole s'est sorti peu à peu du marasme des années 80. À titre d'exemple, indiquons que la valeur des exportations agroalimentaires canadiennes est passée de 13 milliards de dollars en 1993 à 22 milliards de dollars en 1997. La cible des 20 milliards de dollars d'exportation en l'an 2000, fixée en 1993 par l'industrie agroalimentaire, a été atteinte dès 1996. La vocation exportatrice du secteur est donc clairement affichée, et le Conseil canadien de commercialisation agroalimentaire (CCCA) a fixé un nouvel objectif : augmenter la part

canadienne du commerce agroalimentaire mondial de 3 à 4 p 100 d'ici l'an 2005 (soit la porter de 22 milliards à 40 milliards de dollars).

Vues sous cet angle, les mesures prises par le gouvernement pour soutenir la production agricole (soutien du revenu, financement de la recherche et autres stimulants) constituent un investissement. Elles doivent également permettre que les bénéfices soient partagés par l'ensemble du secteur, du producteur au consommateur en passant par les transformateurs. Dans les parties qui suivent, nous examinerons certains des domaines où le gouvernement est intervenu pour appuyer la politique agricole.

B. Le gouvernement et la politique agricole

1. Nouvelles structures ministérielles

Depuis le milieu des années 80, Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), le ministère chargé de favoriser la croissance du secteur agroalimentaire canadien et d'agir comme principal mécanisme d'intervention auprès de l'industrie, a vu son rôle passer de l'amélioration et du maintien de la productivité à l'accroissement de la compétitivité du secteur. Les objectifs de la politique au milieu des années 80 étaient les suivants : assurer le maintien de l'offre et permettre aux agriculteurs, aux transformateurs et aux distributeurs de tirer des revenus plus importants de leurs activités, rendre le système de commercialisation plus efficace et accroître la viabilité économique du secteur agroalimentaire. Actuellement, l'essentiel de la politique vise à assurer la viabilité du secteur dans un contexte de libéralisation des échanges.

Ce changement de politique est devenu évident en juillet 1993, avec :

- la création de la direction générale des services à l'industrie et aux marchés, dont le but est de renforcer la position concurrentielle du secteur agroalimentaire et de l'aider à saisir une part plus importante des marchés intérieurs et internationaux;

- le changement de nom du ministère, devenu Agriculture et Agroalimentaire Canada, qui traduit le désir du gouvernement de mettre l'accent sur la production alimentaire en général plutôt que sur les produits primaires.

D'autres changements s'ajoutent aux réorganisations qu'a subies le ministère depuis quinze ans dans le but d'accroître l'efficacité des services et de réduire les chevauchements :

- Le Service de commercialisation agroalimentaire internationale (SCAI) a été créé en juin 1995. Il permet au secteur d'accéder aux programmes fédéraux de développement du commerce et des marchés.

- L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a vu le jour en 1997. Il s'agit d'un organisme unique, qui regroupe les activités de sécurité alimentaire précédemment assumées par AAC, Santé Canada et Pêches et Océans Canada.

Depuis 1998, AAC s'est doté d'un cadre de rendement qui vise à cibler les objectifs du ministère tout en permettant une meilleure analyse des résultats. Quatre secteurs d'activité principaux ont été définis pour former ce cadre d'analyse :

- la croissance des marchés;
- l'innovation pour un avenir durable;
- la fondation solide pour le secteur et les collectivités rurales;
- les politiques et services ministériels.

Les enveloppes budgétaires sont maintenant distribuées aux diverses directions du ministère selon la relation administrative que chacune d'elles entretient avec les quatre secteurs cibles d'activités. Les trois premiers secteurs d'activités définissent les objectifs que le ministère se donne pour que ce secteur devienne une industrie agroalimentaire concurrentielle, obéissant aux lois du marché, moins dépendante de l'aide du gouvernement et capable de soutenir la concurrence sur les marchés internationaux. La diminution des budgets du ministère (2,86 milliards de dollars en 1992-1993 contre environ 1,6 milliards en 1998-1999) a eu pour conséquence la réduction de l'aide gouvernementale. Les efforts du ministère ont davantage porté sur la croissance du secteur et la sécurité financière.

Le ministère a ainsi élaboré des programmes de développement des marchés et négocié des ententes commerciales afin d'améliorer les échanges (négociations du GATT en 1992). La recherche a également été réorganisée, notamment par la réaffectation des ressources au profit d'initiatives de recherche en coûts partagés conduites par l'industrie. Les principaux axes de recherche sont la mise au point de pratiques d'agriculture durable et le développement de produits alimentaires et non alimentaires à valeur ajoutée.

Les mesures liées à la stabilisation du revenu font l'objet de la partie suivante, puis nous verrons les politiques spécifiques à chaque filière.

2. La stabilisation du revenu agricole

La réduction des budgets d'AAC a eu pour effet de réduire les aides gouvernementales accordées au secteur. On note principalement :

- La subvention de 560 millions de dollars au transport

du grain de l'Ouest a été éliminée en 1995, ce qui a eu pour effet d'éliminer les subventions à l'exportation dans le secteur des céréales et des oléagineux.

- Le programme d'aide au transport des céréales fourragères pour l'Est du Canada a également été supprimé avec compensation.

- Depuis le 1er février 1998, la subvention laitière est peu à peu éliminée et elle devrait disparaître d'ici 2003.

Les programmes de soutien du revenu agricole passent donc progressivement des mesures de soutien des prix à une stabilisation du revenu essentiellement sous forme de filet de sécurité applicable à l'ensemble des fermes et neutre sur le plan du commerce et de la production, et sous forme de protection contre les risques de production (assurance-récolte), sauf pour les produits soumis à la gestion de l'offre, qui font l'objet d'une politique particulière.

En décembre 1994, après un an de consultation auprès des associations agricoles, les gouvernements fédéral et provinciaux ont défini un nouveau système de programmes de protection du revenu agricole. À l'inverse des mesures de soutien des prix, ce système a été mis au point pour ne pas influer sur les pratiques de gestion et les décisions de production et pour être compatible avec les règles du commerce international. Il fonctionne sur des ententes fédérales-provinciales et se divise en trois composantes :

- Un programme de stabilisation du revenu de l'ensemble de l'exploitation agricole. Le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) est un programme facultatif qui permet de stabiliser le revenu à long terme. Un producteur peut déposer de l'argent chaque année dans un compte personnel; il reçoit alors des contributions de contrepartie du gouvernement fédéral et de sa province. Les dépôts rapportent un bonis d'intérêt de 3 p. 100 en plus des taux concurrentiels. Les gains s'accumulent dans son compte et il peut retirer de l'argent pendant les années à faible revenu. Les provinces définissent les produits agricoles admissibles à ce programme ? en général tout produit à l'exception de ceux soumis à la gestion de l'offre (produits laitiers, volailles et œufs).

- Des systèmes d'assurance récolte qui relèvent des provinces.

- Les programmes de protection des revenus propres aux provinces.

En décembre 1997, AAC a annoncé le début des travaux de révision du système de protection du revenu agricole. Le cadre de ce système a été discuté lors de la conférence des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'agriculture qui s'est tenue en juillet 1998. Les ministres :

- ont décidé de prolonger les accords d'aide financière actuels d'une année, soit jusqu'au mois de mars de l'an 2000;

- ont discuté des objectifs et des principes qui seront à la base d'une nouvelle entente-cadre sur la protection du revenu agricole;

- ont convenu qu'une entente-cadre de cinq ans devrait être élaborée;

- se sont entendus sur le fait que la politique de protection du revenu agricole devrait permettre de stabiliser les revenus, à l'intérieur d'un cadre global favorisant une meilleure gestion du risque;

- ont demandé aux fonctionnaires de suivre un plan de travail intensif afin de résoudre des points en litige avant la tenue d'une prochaine réunion des ministres en mars 1999.

Il est à noter qu'en plus des programmes de stabilisation du revenu agricole, la *Loi sur les grains du Canada* ? qui s'applique pour les quatre provinces de l'Ouest seulement ? oblige les négociants en grain à obtenir une licence et à verser une garantie qui serviront à rembourser les agriculteurs en cas de défaut de paiement ou de faillite du négociant. En décembre 1997, le projet de loi C-26 a été déposé à la Chambre des communes. Il proposait la modification de la *Loi sur les grains du Canada* pour permettre la séparation de l'octroi des licences du dépôt de garantie pour les cultures spéciales. Il avait été soutenu jusqu'ici que l'impossibilité de séparer ces deux activités avait été l'entrave principale à la mise en place d'un système d'assurance pour l'industrie des cultures spéciales dans l'Ouest du Canada. Le projet de loi proposait aussi que la Commission canadienne des grains administre elle aussi un système d'assurance à participation volontaire pour cette industrie. Après avoir franchi toutes les étapes à la Chambre et au Sénat, il a reçu la sanction royale le 18 juin 1998.

Avec l'effondrement du prix des denrées à l'échelle mondiale, le revenu agricole net connaît une baisse importante depuis 1997. Des données de Statistiques Canada portant sur les recettes monétaires agricoles des trois premiers trimestres de 1998 sont venues confirmer cette chute, et les projections de AAC montrent des baisses de revenu agricole net de 69,2 et 72,2 p. 100 pour les provinces du Manitoba et de la Saskatchewan. Pour remédier à cette « crise », le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a annoncé en décembre 1998, un programme fédéral global d'aide financière de 900 millions de dollars en deux ans à l'intention des producteurs. Ce programme d'Aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole (ACRA) a été cofinancé à hauteur de 40 p. 100 par les provinces, ce qui a permis de porter l'enveloppe à 1,5 milliards de dollars. De plus, le

programme comprenait une approche sur l'ensemble de l'exploitation, ce qui a permis d'englober tous les produits. Les paiements ont été calculés au moyen de la marge brute de l'exploitation (ventes moins dépenses variables) ainsi que d'une marge de référence (trois années précédentes). L'ACRA était lié aux autres programmes de sécurité du revenu, et dans son budget des dépenses de 1999-2000, AAC envisageait la possibilité de l'intégrer à la protection du revenu à long terme.

En mars 2000, les ministres fédéral et provinciaux de l'agriculture se sont entendus sur le cadre d'un programme de base de protection du revenu (CSRN, assurance-récolte) et un élément pour soutenir le revenu en cas de désastre (inspiré du programme ACRA). L'entente prévoit le versement de 665 millions de dollars pour les programmes de base de protection du revenu et de 435 millions de dollars pour les programmes d'aide en cas de catastrophe pour chacune des trois prochaines années. Le calcul des allocations provinciales reposerait sur l'importance de l'industrie agricole dans chaque province. Le ministre fédéral de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire s'est engagé à obtenir des fonds afin de s'assurer qu'aucune province ne reçoive moins que son allocation actuelle.

3. L'appui aux filières

Il existe des interventions particulières pour certains types produits, à savoir la Commission canadienne du blé pour les céréales de l'Ouest du Canada, et les organismes de gestion de l'offre pour les produits laitiers, les volailles et les œufs. Ces organismes, issus de politiques plus anciennes que celles en cours actuellement, ont été maintenus, notamment parce que le Canada estime qu'ils ne constituent pas des mesures de distorsion sur les marchés internationaux.

a. La Commission canadienne du blé (CCB)

Les nombreux acheteurs et vendeurs de céréales qui étaient autrefois présents sur les marchés mondiaux ont été remplacés dans une large mesure par des organismes nationaux. Au Canada, c'est la Commission canadienne du blé (CCB) qui assure la mise en marché des céréales. Au cours des 50 dernières années, le commerce mondial des céréales a augmenté, tandis que le nombre de joueurs, lui, a diminué. Au début des années 80, le commerce des céréales était contrôlé dans une proportion de 75 p. 100 par un tout petit noyau de personnes.

Le rôle joué par la Commission a toujours été objet de controverse. Créée de toute urgence pour faire face à une série de désastres économiques et environnementaux sans précédents dans l'Ouest canadien, la Commission était considérée, au mieux, comme une « intruse » aux yeux des membres de la classe politique. Elle a été mise sur pied une première fois en 1917 pendant la guerre, et ensuite en 1935,

pour organiser la vente des céréales dans des conditions difficiles. Elle constituait à l'origine une solution de compromis qui devait contribuer à accroître les recettes et à stabiliser les revenus; la participation des agriculteurs y était facultative. En 1943, lorsque la production agricole et l'approvisionnement des Alliés sont redevenues un important objectif pour le Canada, l'adhésion des agriculteurs à la Commission du blé est devenue obligatoire.

La Commission est également devenue, en 1949, l'organisme exclusif de mise en marché de l'avoine et de l'orge. L'avoine a été rayée de son mandat le 1er août 1989, tandis que l'orge destiné aux marchés américains l'a été le 1 er août 1993. Dans ce dernier cas, la décision prise par décret a été renversée par la Cour fédérale le 10 septembre, soit dix jours avant son entrée en vigueur, au motif que le mandat de la Commission pouvait être modifié uniquement par le Parlement, et non par le Cabinet. En effet, la Prairie Pools Inc. a soutenu devant les tribunaux que les pouvoirs de commercialisation de la Commission, vu leur caractère historique et leur importance, ne pouvaient être modifiés de façon arbitraire par un décret du Cabinet. Les producteurs ont réclamé la tenue d'un plébiscite sur la question, puisqu'une grande majorité d'agriculteurs s'opposait à la décision qui avait été prise. Le 20 novembre 1993, le nouveau gouvernement libéral a annoncé qu'il n'avait pas l'intention d'interjeter appel du jugement du 10 septembre, comme en avait décidé le gouvernement conservateur sortant.

Le mandat premier de la Commission est de vendre au meilleur prix possible le blé cultivé au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta et dans certaines régions de la Colombie-Britannique. Elle a le pouvoir exclusif de commercialiser le blé et l'orge destinés à l'exportation, et agit en qualité de principal fournisseur des céréales destinées à la consommation humaine. Dans ce dernier cas, les ventes sont effectuées par la Commission ou directement par les négociants en grains. La Commission est considérée comme une société d'État au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques* . Le chiffre d'affaires de ce vaste organisme est de trois à six milliards de dollars.

La Commission se compose d'un président, d'un vice-président et de trois autres commissaires. Toutes ses activités sont financées par les producteurs de céréales de l'Ouest. Un comité consultatif formé d'agriculteurs élus conseille la Commission. En octobre 1990, un groupe d'étude a rendu public un rapport sur les défis et les occasions de croissance qu'offriront à la Commission les années 90 et celles qui suivront. En plus de se pencher sur les méthodes de commercialisation, de transport et de manutention du grain, le groupe a recommandé que les cinq commissaires, actuellement nommés par le gouvernement, soient plutôt remplacés par un président et un vice-président désignés par un conseil d'administration composé de

membres à temps partiel. Les agriculteurs occuperaient la majorité des sièges au sein du conseil, qui comprendrait également des représentants de l'industrie et du gouvernement. Cette structure, semble-t-il, placerait davantage l'organisme sous l'autorité de ses actionnaires, c'est-à-dire les agriculteurs canadiens, et permettrait au président directeur-général de s'occuper des activités courantes de la Commission. Certaines des recommandations formulées par le groupe d'étude ont été mises en œuvre, tandis que d'autres, comme celle qui porte sur la nouvelle structure, n'ont pas été retenues.

Les opérations de vente et les comptes de mise en commun de la Commission permettent aux agriculteurs des Prairies de recevoir pour leur produit un prix qui tient compte des conditions du marché, et non pas des fluctuations quotidiennes des cours sur les marchés internationaux. La Commission verse le prix initial que garantit le gouvernement aux producteurs, et calcule ensuite la moyenne annuelle (mise en commun) du prix initial à la production. Elle tient des comptes distincts pour tous les grains qu'elle commercialise durant chaque campagne agricole. Dès qu'elle est payée intégralement pour les grains livrés pendant une campagne agricole, la Commission calcule le surplus et, une fois les frais d'exploitation déduits, distribue celui-ci aux producteurs sous forme de paiement final, en fonction des livraisons effectuées. S'il y a déficit, celui-ci est assumé par le Trésor fédéral aux termes de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Le gouverneur en conseil désigne un membre du Cabinet, pour agir en qualité de ministre aux fins de l'application de la *Loi* .

La Commission utilise les silos primaires situés dans les régions de l'Ouest pour entreposer les grains livrés par les producteurs, verser les paiements initiaux, et assurer le stockage, la manutention et la livraison de grains, selon les besoins. La Commission ne possède ni n'exploite d'installations de manutention des céréales; ce sont des entreprises qui achètent, manutentionnent et parfois vendent les céréales à titre de mandataires de la Commission. La Commission vend du grain à des organismes nationaux ou à des sociétés céréalières internationales. Elle traite avec 70 pays, et offre à ses clients une grande diversité d'options d'achat et de livraison. La stratégie globale de mise en marché de la Commission canadienne du blé repose sur l'objectif suivant : faire en sorte que les types et les qualités du grain exigé par les contrats de vente soient livrés à l'endroit désigné, au moment voulu.

La question de savoir si la Commission devrait continuer de s'occuper des ventes d'orge destinées aux États-Unis ne fait qu'ajouter à la controverse entourant le rôle de la Commission, qui tient lieu d'organisme exclusif de mise en marché. Depuis l'entrée en vigueur, en 1989, de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALÉ), les États-Unis soutiennent que certaines exportations canadiennes (le porc, le bois d'œuvre, les bovins et le blé dur) sont contraires à

l'accord. En février 1993, le comité spécial binational a statué que la Commission ne pratiquait pas le dumping dans le cas du blé dur; elle a toutefois recommandé que les méthodes de vente de la Commission fassent l'objet d'un examen annuel confidentiel. Malgré ces conclusions, la North Dakota Wheat Commission a continué d'utiliser le pouvoir de négociation que lui confère l'ALÉNA (Accord de libre-échange nord-américain) signé en janvier 1994 pour demander l'imposition de sanctions commerciales contre les importations de blé dur. À la fin de 1993, elle a accusé la Commission canadienne de blé d'avoir recours à des subventions au transport trop généreuses et à des pratiques commerciales déloyales pour obtenir des avantages concurrentiels injustes. D'après les représentants de l'industrie canadienne, si leurs ventes aux États-Unis ont augmenté, c'est parce que les États-Unis exportent de grandes quantités de blé en vertu de leur programme d'encouragement des exportations, privant ainsi leurs transformateurs du blé dur dont ils ont besoin pour fabriquer des pâtes et créant du coup un marché lucratif pour le blé dur canadien de qualité. Au milieu de janvier 1994, le président Clinton a ordonné à la Commission du commerce international d'examiner les pratiques de mise en marché du blé dur du Canada, et de lui en faire rapport dans un délai de six mois. Au cours de la campagne agricole 1992-1993, le Canada a exporté 708 000 tonnes de blé dur aux États-Unis, sur un total de 2,25 millions de tonnes.

Les conclusions du premier examen indépendant de la Commission canadienne du blé pour la période comprise entre le 1er janvier 1989 et le 31 juillet 1992 ont été rendues publiques le 10 mars 1994. Sur les 105 contrats de vente de blé dur remplis, trois seulement contrevenaient aux dispositions du paragraphe 703.1 de l'ALÉ. Aux termes de ce paragraphe, la Commission canadienne du blé est tenue de ne pas vendre de blé dur aux États-Unis à un prix inférieur au prix d'achat de ces produits, majoré des frais d'entreposage, de manutention ou autres qu'elle a dû assumer.

Le 22 avril 1994, les États-Unis ont informé le Secrétariat du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) de leur intention de renégocier, en vertu de l'Article XXVIII du GATT, les tarifs applicables au blé et à l'orge. Les États-Unis doivent attendre 90 jours après avoir signalé leur intention d'imposer de nouveaux tarifs sur le blé dur, après quoi le Canada est libre d'interdire l'exportation au Canada de produits américains d'égale valeur. Les produits américains qui pourraient être visés sont le vin, les pâtes et les céréales pour le petit déjeuner. Au Canada, les industries laitière et de la volaille craignent que le système de gestion de l'offre ne soit menacé par les efforts déployés pour apaiser les États producteurs de blé.

En vertu d'un accord bilatéral conclu avec le Canada le 1er août 1994, les États-Unis ont affirmé qu'ils renonçaient à la renégociation des tarifs en vertu de l'Article XXVIII, évitant

ainsi une éventuelle guerre du marché de l'alimentation. En vertu de l'accord, qui a pris fin le 12 septembre 1995, des tarifs punitifs étaient imposés sur le blé exporté aux États-Unis au-delà de 1,5 million de tonnes; un total jamais égalé de 2,5 millions de tonnes a été expédié vers le sud en 1993-1994. L'entente ne visait pas les 400 000 tonnes d'orge, de semoule et de blé, provenant principalement du Québec et de l'Ontario, qui ne passent pas par la Commission canadienne du blé. Une commission canado-américaine d'experts mise sur pied en septembre 1994 avait un an pour étudier le différend et six mois pour formuler des recommandations préliminaires.

La Commission canado-américaine conjointe sur les céréales a publié son rapport préliminaire le 22 juin 1995; elle y recommande l'élimination des politiques discrétionnaires sur les prix dans les deux pays. Cela entraînerait l'abolition du programme américain d'encouragement des exportations; de son côté, la Commission canadienne du blé serait davantage exposée aux risques et aux avantages du marché et devrait faire preuve d'une plus grande transparence dans ses méthodes d'établissement des prix. On reprochait à la Commission ses pratiques de mise en commun qui cassent les prix, bien que son mandat soit de respecter les règles du commerce et de vendre le blé à des prix non inférieurs aux prix du marché. La Commission a recommandé qu'il soit permis aux producteurs de participer ou non aux mises en commun du blé et de l'orge canadien. Les États-Unis voudraient que les tarifs et les contingents soient prolongés au-delà du 12 septembre 1995, mais il faudrait pour imposer d'autres restrictions en faire officiellement la demande au Congrès américain, une éventualité qui est peu probable.

Le rapport final du 11 septembre 1995 examine le détail du fonctionnement des deux systèmes de vente de céréales et recommande la création d'un comité consultatif pour régler les questions transfrontalières à court terme.

Les détracteurs de la Commission canadienne du blé soutiennent que les opérations de vente de l'organisme doivent faire l'objet d'une plus grande transparence et qu'il faut offrir aux agriculteurs des mécanismes qui leur permettront d'obtenir un juste prix pour leur produit. En mars 1992, la Commission a modifié son système de mise en commun en vue de permettre aux agriculteurs d'acheminer directement leur grain aux marchés américains par camion, au lieu de passer par les silos. Toutefois, elle a carrément refusé de céder le monopole qu'elle détient sur les ventes d'orge destinées aux États-Unis. Les partisans de la Commission soutiennent que les États-Unis cherchent, depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange, à réduire les pouvoirs de mise en marché de la Commission. À leur avis, les prix initiaux garantis par le gouvernement et la centralisation des ventes constituent les deux facteurs qui permettent à la Commission de verser aux agriculteurs des Prairies des revenus plus élevés.

La Commission est née de la confusion et de la faiblesse de l'économie de marché qui caractérisaient les années 20 et 30, de sorte que les luttes qui ont marqué sa création ne sont plus aujourd'hui que de lointains souvenirs. Les agriculteurs progressifs ne sont plus nécessairement ceux qui misent sur les coopératives ou l'approche collective pour défendre leurs intérêts. La nouvelle génération d'agriculteurs préfère gérer elle-même ses affaires. Il est évident que la libéralisation des marchés dans les années 90 a pour effet de remettre en question la position jusqu'ici incontestée de la Commission. Certains agriculteurs ont défié la Commission et vendu leur grain directement aux États-Unis. En réponse à cela, le Cabinet a approuvé, le 17 mai 1996, un décret exigeant des exportateurs de blé et d'orge qu'ils prouvent à la frontière américaine qu'ils ont un permis d'exportation de la Commission canadienne du blé.

Pour essayer de mettre un terme aux récriminations sur la façon dont le blé et l'orge sont vendus, le ministre Goodale a constitué, en 1995, un Comité de la commercialisation des grains de l'Ouest, composé de neuf membres, dont le mandat était d'examiner tous les aspects de cette commercialisation, y compris la question du monopole de la CCB. Le 9 juillet 1996, le ministre Goodale a rendu publics les résultats de cette étude d'un an. Le comité propose que l'on permette que le quart de la récolte annuelle de blé, estimée à cinq milliards de dollars, ainsi que la totalité de la récole d'orge fourragère évaluée à 250 millions de dollars soient vendus au cours commercial. La Commission resterait le seul acheteur des deux catégories de blé et elle paierait à l'agriculteur soit le prix au comptant, soit le prix moyen de la mise en commun. Les modifications proposées à la *Loi sur la Commission canadienne du blé* dans une étude antérieure rendraient l'exploitation de la Commission plus semblable à celle d'une entreprise privée, et son conseil d'administration serait élu. Les résultats de l'étude ne semblent pas indiquer que l'on ait résolu les différends qui existent dans la communauté agricole au sujet du rôle de la CCB. Le ministre a l'intention de consulter les agriculteurs avant de procéder à une modification du mandat de la Commission.

En décembre 1996, le gouvernement a déposé les modifications à la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Selon le projet de loi C-72, la CCB serait devenue une entreprise d'économie mixte dirigée par un président directeur général à plein temps et un conseil d'administration composé de membres à temps partiel. Toute modification du monopole de la Commission sur la commercialisation du blé et de l'orge aurait été subordonnée à un décret et à un vote des producteurs.

Avant l'étape de la deuxième lecture, le projet de loi C-72 a été soumis au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes, en février 1997. Le Comité a entendu une centaine de témoins et apporté d'importantes modifications au projet de loi, en particulier au chapitre de la conduite des affaires de la

Commission. Le 16 avril 1997, rapport a été fait à la Chambre des communes sur le projet de loi C-72, modifié par le Comité. Dans la version modifiée, le Comité disposait que dix administrateurs seraient élus par les producteurs. D'autres modifications concernaient une augmentation du pouvoir du conseil d'administration et un changement de statut de la CCB et du rôle du fonds de réserve. Le projet de loi C-72 est mort au *Feuilleton* avec la dissolution du Parlement en avril 1997 pour la tenue d'élections générales.

En septembre 1997, le projet de loi C-4 : Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé et d'autres lois en conséquence, a franchi l'étape de la première lecture à la Chambre des communes. Il a été soumis au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes en octobre 1997 avant l'étape de la deuxième lecture. Le projet de loi C-4 s'inspire du projet de loi C-72 modifié en avril 1997 par le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes avec quelques modifications de forme cependant (voir à ce sujet le résumé législatif LS-292F de la Direction de la recherche parlementaire). Les modifications les plus importantes concernaient la nomination d'un président du conseil d'administration par ce même conseil et la possibilité d'ajouter des types de grain au mandat de la Commission si certaines conditions étaient remplies. Le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes a apporté quelques amendements au projet de loi. En vertu de ceux-ci, notamment, seuls des producteurs de grains ont la possibilité d'écrire au ministre pour demander que leur type de grain soit ajouté au mandat de la Commission. Le Comité a fait rapport du projet de loi modifié à la Chambre des communes le 7 novembre 1997.

Entre le 24 mars et le 2 avril 1998, le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts a tenu des audiences publiques à Brandon, Regina, Saskatoon, Calgary, Edmonton et Winnipeg. Il a entendu 92 agriculteurs, 34 organisations de producteurs et trois ministres provinciaux de l'agriculture. Il a également entendu, à Ottawa, le ministre responsable de la CCB, ainsi que des représentants de la CCB et de AAC. Dans son rapport déposé au Sénat le 14 mai 1998, le Comité sénatorial a fait les recommandations suivantes :

- le conseil d'administration de la CCB doit être consulté au sujet de la nomination de son président;
- le vérificateur général du Canada doit être autorisé à faire une vérification de la CCB;
- les articles relatifs à l'inclusion et à l'exclusion de grains du mandat de la CCB doivent être supprimés.

Le Comité sénatorial a également recommandé :

- que soient délimitées les circonscriptions électorales

pour l'élection des producteurs au conseil d'administration de façon que cinq d'entre eux viennent de la Saskatchewan, trois de l'Alberta et deux du Manitoba;

- que chaque détenteur d'un carnet de permis se voie accorder une voix;
- que le fonds de réserve soit plafonné à 30 millions de dollars;
- que des comptes distincts soient établis pour chacune des trois activités financées par le fonds de réserve (garantir les ajustements aux versements initiaux, couvrir les pertes pouvant découler d'un versement anticipé de mise en commun et couvrir les pertes pouvant découler de la vente au comptant).

Le projet de loi C-4 a reçu la sanction royale le 11 juin 1998 et depuis l'automne 1998, la nouvelle structure de la CCB est en place. Un président-directeur général supervise les activités quotidiennes et c'est désormais un conseil d'administration qui est chargé de la stratégie de la CCB. Sur les 15 membres du conseil d'administration, 10 sont des agriculteurs élus et les cinq autres, dont le président-directeur général, sont nommés par le gouvernement.

b. Organismes nationaux de gestion de l'offre

Les systèmes de gestion de l'offre ont permis d'établir un juste équilibre entre l'offre et la demande. Les difficultés à ce chapitre se sont manifestées pour la première fois lors de la spécialisation du secteur de la volaille. Les percées technologiques des années 50 et 60 ont entraîné une baisse considérable des coûts, une hausse de la production, une chute des prix réels et d'importants changements structurels dans un climat plus marqué qu'auparavant par la concurrence. La faiblesse des prix et les fluctuations cycliques de prix enregistrées dans les années 60 ont favorisé les économies d'échelle, acculant ainsi à la faillite les petits producteurs de volaille et d'œufs. Les prix avaient tendance à être fixés par les entreprises américaines, c'est-à-dire par les fabricants d'aliments fourragers et les transformateurs dont les systèmes de production avicole étaient fortement intégrés verticalement, ce qui avait pour effet de les rendre plus compétitifs. Les arrangements contractuels conclus aux États-Unis, en vertu desquels les agriculteurs recevaient une rémunération pour les services qu'ils fournissaient, reflétaient les disparités qui existaient entre le pouvoir de négociation des producteurs et des entreprises intégrées.

En réponse, les provinces ont mis sur pied des offices de commercialisation pour stabiliser les prix ou la production, ou les deux. Dès les années 70, il devint toutefois évident que seul un système national de gestion de l'offre permettrait de coordonner la production et la demande tout en

empêchant la circulation incontrôlée de produits venant des États-Unis ou d'autres provinces. La *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, qui consacrait le principe de la gestion de l'offre, est donc entrée en vigueur en 1972. Un Conseil national de commercialisation des produits de ferme a été créé en vertu de cette loi pour conseiller le ministre sur les questions relatives au fonctionnement des offices en vue de promouvoir l'efficacité du secteur agricole. Dans les années qui ont suivi, des organismes nationaux ont été mis sur pied pour les œufs, la dinde et la volaille. Ces fédérations regroupaient les offices provinciaux de commercialisation, qui représentent une majorité de producteurs. Leur rôle consistait à établir des contingents nationaux axés sur les besoins du marché, à les répartir entre les provinces et à fixer des droits et des pénalités en cas de surproduction et de sous-production. Les offices provinciaux, quant à eux, allouaient des contingents aux producteurs et en assuraient le respect en imposant des pénalités lorsque la production excédait de plus de 1 p. 100 le quota établi. Ce sont les offices qui déterminaient quels agriculteurs pouvaient participer au système en fixant la taille des unités de production et les règles relatives au maintien et au transfert des contingents.

Le système d'allocation de contingents a permis aux transformateurs canadiens de s'approvisionner auprès de fournisseurs étrangers pour satisfaire une partie de leurs besoins. Ainsi, depuis la signature de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis en octobre 1987, le contingent d'importation de poulets est fixé à 7,5 p. 100 de la consommation intérieure, et dans le cas de la dinde, à 3,7 p. 100. Même s'il s'agit là d'une hausse de près d'un point de pourcentage par rapport aux années antérieures, les transformateurs canadiens soutiennent qu'ils ne peuvent avoir accès, quand ils le veulent, à des produits offerts à des prix concurrentiels. Aux États-Unis, ce sont les transformateurs qui contrôlent la production de poulets et d'aliments pour poulets ainsi que les aspects techniques, de sorte que ce sont eux qui déterminent combien de poulets entrent à l'usine de conditionnement, et quand. Les producteurs reçoivent un prix fixé à l'avance pour l'utilisation et la gestion de leurs installations. Ils ne possèdent donc aucun pouvoir de négociation à ce chapitre, contrairement aux producteurs canadiens.

Le système de gestion de l'offre était censé permettre à l'industrie d'avoir son mot à dire au sujet des contingents qui sont alloués par province au cours de chaque période. Les partisans du système soutiennent que la gestion de l'offre a permis de protéger les petites exploitations agricoles contre le haut niveau d'intégration verticale qui caractérise l'industrie américaine, et de garantir aux agriculteurs canadiens des revenus suffisants aux titres de la main-d'œuvre agricole, de la gestion et des investissements. La gestion de l'offre favorise, à leur avis, la stabilité du marché. Les détracteurs soutiennent toutefois que ce système réglementaire est monopolistique et rigide, qu'il est

incapable de s'adapter aux besoins changeants des régions et des consommateurs, ni aux technologies nouvelles, éléments qui influent sur le marché ou les coûts de production. De plus, ils affirment que les prix fixés en vertu de ce système sont souvent supérieurs aux coûts du producteur le plus efficace.

En vertu de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, les tarifs douaniers doivent être progressivement éliminés sur dix ans. Cette période est fixée à cinq ans dans le cadre de l'ALÉNA.

Les régimes de gestion de l'offre étaient protégés en vertu de l'Article XI du GATT, dont les dispositions autorisaient l'imposition de restrictions à l'importation. Vers la fin des négociations de l'Uruguay Round, amorcé sept ans plus tôt dans le but, entre autres, de convertir les contrôles externes en tarifs, le Canada, qui demandait que l'article XI soit clarifié et renforcé, s'est retrouvé de plus en plus isolé lorsque la Communauté européenne, la Norvège, Israël, la Suisse, le Japon et la Corée on cessé de lui accorder leur appui. En effet, la position du Canada s'est trouvée affaiblie par le fait qu'il exigeait, en même temps que le maintien de la gestion de l'offre, la réduction de toutes les subventions aux exportations pour les produits comme les céréales et la viande, dont le prix est fixé par le marché. Selon le nouvel accord GATT-OMC (Organisation Mondiale du commerce) conclu en décembre 1993 et signé le 15 avril 1994, les contingents d'importation à la frontière devaient être remplacés en 1995 par des tarifs douaniers pouvant atteindre au maximum 300 p. 100; ces tarifs ne devaient ensuite être réduits que de 15 p. 100 sur six ans. Le gouvernement estime que les règles du GATT-OMC devraient primer sur toute règle de l'ALÉ ou de l'ALÉNA, tandis que les Américains estiment que les nouvelles règles du GATT-OMC contreviennent à l'ALÉNA, qui proscrit les nouveaux tarifs et promet qu'il soit mis fin à tous les tarifs d'ici 1998.

À la lumière de l'accord du GATT, les négociateurs canadiens et américains essaient de parvenir à une entente sur les questions touchant les produits transformés, y compris le yogourt et la crème glacée. Les États-Unis veulent éliminer les tarifs proposés sur six ans, alors que le Canada propose de les réduire de 36 p. 100 sur six ans, et ensuite de les éliminer sur quatre ans. D'après un observateur américain, les États-Unis accepteront peut-être d'éliminer progressivement les tarifs sur la crème glacée et le yogourt sur dix ans, si les tarifs applicables aux produits de la ferme soumis à une gestion de l'offre, y compris les œufs, les poulets, le fromage et autres produits laitiers, sont assujettis au même échéancier. Les négociateurs canadiens ont proposé aux Américains de leur donner accès à 5 p. 100 du marché des produits laitiers si les États-Unis permettent aux producteurs canadiens d'avoir accès à 3 p. 100 du marché américain.

Le 17 juillet 1995, les États-Unis ont demandé qu'un groupe

spécial bilatéral examine l'imposition d'équivalents tarifaires en vertu du chapitre 20 de l'ALÉNA. Les producteurs canadiens craignent que la suppression des tarifs protecteurs n'entraîne la disparition de la gestion de l'offre et que les géants américains de l'industrie laitière sapent les prix canadiens et s'emparent de leur part du marché intérieur. Le 26 février 1996, le Canada a déposé sa défense des tarifs de gestion de l'offre qu'il a imposés l'année précédente pour respecter les nouvelles règles du commerce mondial. Une décision provisoire sur le différend, rendue en juillet, confirme le droit des 32 000 producteurs canadiens appartenant à un système de gestion de l'offre de maintenir indéfiniment des droits de douane élevés, quoi que prévoient les dispositions de l'ALÉNA.

Le sort réservé aux systèmes de gestion de l'offre dans le présent accord du GATT (Uraguay Round) est analysé dans le Bulletin d'actualité 89-7F, *Le GATT : la onzième heure pour l'article XI*. Qu'il suffise de dire que l'avenir des offices de commercialisation est incertain, même si, de l'avis du Canada, ils n'influent aucunement sur le commerce international. On exige de plus en plus que les offices de commercialisation abandonnent leur politique protectionniste et s'ouvrent davantage au marché. Ces demandes viennent surtout des transformateurs de volaille, qui affirment devoir verser 25 p. 100 de plus que leurs confrères américains pour les matières premières soumises à une gestion de l'offre. Ils soutiennent que, une fois les tarifs visés par l'ALÉ éliminés, ils ne seront pas en mesure de faire concurrence aux produits américains moins coûteux, qui bénéficient également d'autres avantages fiscaux.

La gestion de l'offre a été l'un des premiers aspects à être étudié dans le cadre de l'examen de la politique agroalimentaire, annoncé en décembre 1989. Les groupes de travail formés de représentants du gouvernement et de l'industrie ont publié des rapports sur la volaille et les produits laitiers, rapports qui ont été examinés lors de la réunion des ministres de l'Agriculture en juillet 1991. Un comité directeur a été mis sur pied pour élaborer un plan d'action et mettre en œuvre les recommandations des deux groupes. Onze principes ont été établis en vue de définir une « seconde génération » de systèmes de gestion des approvisionnements qui seraient plus souples et plus sensibles à la concurrence et à l'état du marché. Depuis, les rapports annuels des divers organismes de gestion de l'offre font état des efforts déployés pour mettre en place de tels systèmes. Agriculture et Agroalimentaire Canada a confié à un sous-ministre adjoint la responsabilité exclusive des systèmes nationaux de commercialisation. Le gouvernement a mis sur pied un groupe de travail de cinq membres chargé de déterminer les mesures que doivent prendre les offices de commercialisation pour se conformer au nouvel accord GATT-OMC. Le Groupe de travail était dirigé par Lyle Vanclief, alors secrétaire parlementaire du ministre de l'Agriculture.

Le 23 mars 1994, le Groupe de travail a publié son plan d'action. Cinq comités sectoriels regroupant toutes les parties visées devaient se pencher sur le fonctionnement, par rapport aux nouvelles pratiques commerciales du GATT et de OMC, des plans nationaux, des formules de contingentement, des mécanismes de vérification de la conformité et ainsi de suite s'appliquant aux produits laitiers, aux poulets, aux œufs d'incubation de poulet à chair, au dindon et au secteur des œufs.

La gestion de l'offre traverse actuellement une période de remise en question autant de la part du gouvernement que de certains producteurs à l'intérieur même des secteurs sous gestion de l'offre. Le problème est de trouver l'équilibre entre la volonté de croître par des exportations plus importantes et le maintien d'une certaine rigidité de la production au pays pour permettre des prix au producteur plus élevés. L'approche canadienne de double prix (un prix intérieur et un prix plus bas pour l'exportation) est loin de faire l'unanimité parmi nos partenaires commerciaux. Toutefois, le gouvernement maintient sa position; selon lui, la gestion de l'offre telle qu'elle est actuellement ne pose pas de problème de distorsion sur les marchés extérieurs. Il cherche également à aider le secteur à élaborer une stratégie à long terme pour les marchés d'exportation des produits à valeur ajoutée.

Les États-Unis et la Nouvelle-Zélande soutiennent que le système de double tarification en vigueur pour les produits laitiers est une subvention à l'exportation. Ils ont donc porté plainte devant l'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En mars 1999, un groupe spécial de l'OMC a jugé que le Canada violait ses obligations au titre de l'accord sur l'agriculture de 1994 en fournissant des subventions à l'exportation à son industrie laitière. Le gouvernement a fait appel du jugement en précisant que ce dernier n'affectait pas la gestion de l'offre en tant que telle.

MESURES PARLEMENTAIRES

La question du GATT et de la gestion de l'offre a été abordée à la Chambre en vertu de l'article 81 du Règlement le 12 février 1992, en réponse à la position du secrétaire général du GATT, M. Dunkel, qui s'était déclaré en faveur de la tarification. Le Parlement a alors adopté une motion appuyant l'article XI et le système de gestion de l'offre.

Un débat plus général a été tenu en vertu du même article du Règlement le 9 février 1993; il portait, entre autres, sur le GATT et sur le rôle de la Commission canadienne du blé en ce qui concerne les ventes d'orge aux États-Unis.

À la suite d'audiences tenues à l'automne de 1992, le Comité permanent des finances a publié en janvier 1993 le rapport qu'avait préparé le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité. Le Sous-comité avait été invité, dans

le budget déposé en février 1992, à participer à l'examen de la réglementation fédérale et de ses répercussions sur la concurrence. Des recommandations ont été formulées au sujet des ministères de l'Agriculture, de la Consommation et des Affaires commerciales et des Transports.

Après les audiences tenues à l'automne 1994, le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes a publié un rapport sur ses priorités pour l'avenir de l'agriculture. Il y souligne l'importance pour la recherche et la réglementation d'assurer le caractère innovateur et la salubrité du système alimentaire.

Le Comité permanent a toujours surveillé étroitement le budget des dépenses du ministère. En 1996-1997, le budget des dépenses a été utilisé comme l'un des documents pilotes du projet d' *Amélioration des rapports au Parlement* du Conseil du Trésor. L'un des principaux objectifs de cette initiative était d'améliorer considérablement la capacité du Parlement de comprendre les plans de dépense des ministères et d'influer sur eux. Le Comité a constaté que le nouveau format était moins simple qu'avant, mais il a reconnu qu'il contenait des renseignements additionnels utiles sur les activités du ministère. Le Comité s'est inquiété de voir des modifications à des programmes sans indications adéquates des conséquences financières. Il a mentionné les « frais d'utilisation » comme exemple de documentation insuffisante sur les conséquences cumulatives possibles pour les agriculteurs canadiens, vu que cela pourrait nuire à leur capacité de soutenir la concurrence à l'étranger.

Au cours de la première session de la trente-sixième législature (1997-1998), le Parlement a étudié les projets de loi suivants :

- Le projet de loi C-4 : Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé et d'autres lois en conséquence.

- Le projet de loi C-26 : Loi modifiant la Loi sur les grains du Canada et la Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire et abrogeant la Loi sur les marchés de grain à terme.

Les projets de loi C-4 et C-26 ont reçu respectivement la sanction royale les 11 et 18 juin 1998.

À l'automne 1998, le Comité a étudié la crise du revenu agricole au Canada; dans son rapport, il a recommandé « d'ajouter au filet de sécurité du revenu agricole actuel une troisième ligne de défense qui reposerait sur un programme national contre les catastrophes basé sur les revenus ». Il a également tenu des audiences exploratoires au sujet des négociations commerciales multilatérales (NCM) sur l'agriculture qui ont eu lieu à la fin de l'année 1999. Ces audiences ont fourni aux différents groupes agricoles et

agroalimentaires une occasion de discuter publiquement pour la première fois de leurs attentes au sujet des NCM sur l'agriculture.

CHRONOLOGIE

septembre 1986 - Début des négociations de l'Uruguay Round du GATT à Punta del Este.

décembre 1988 - Examen à mi-parcours du GATT sur les réductions proposées des subventions versées aux agriculteurs.

janvier 1989 - Entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis.

avril 1989 - Adoption des réductions proposées lors de l'examen à mi-parcours du GATT.

août 1989 - Les ventes d'avoine sont rayées du mandat de la Commission canadienne du blé.

décembre 1989 - Lancement de l'examen de la politique Agroalimentaire du Canada, *Partenaires dans la croissance*.

mai 1991 - Le Groupe de travail sur la politique laitière publie son rapport définitif, qui fait suite au rapport préliminaire publié en juin 1990.

- Le Groupe de travail sur la volaille publie son rapport définitif, qui fait suite au rapport préliminaire publié en mai 1990.

décembre 1991 - Publication des recommandations de M. Dunkel concernant les tarifs du GATT.

décembre 1992 - Adoption d'un règlement omnibus sur les changements apportés à la réglementation d'Agriculture Canada.

juillet 1993 - Agriculture Canada devient Agriculture et Agroalimentaire Canada.

août 1993 - Les ventes d'orge sont rayées du mandat de la Commission canadienne du blé.

septembre 1993 - Les ventes d'orge sont réintégrées au mandat de la Commission.

décembre 1993 - Les négociations de l'Uruguay Round du GATT se terminent par la conclusion d'un accord visant à remplacer les contingents d'importation par un système de tarifs.

janvier 1994 - L'Accord de libre-échange nord-américain entre en vigueur.

avril 1994 - Signature de l'accord du GATT qui met en application les propositions tarifaires de décembre 1993 et transforme le GATT en Organisation mondiale du commerce.

décembre 1994 - La *Loi portant mise en oeuvre de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce* (projet de loi C-57) reçoit la sanction royale.

- Les modifications à la *Loi sur les grains du Canada* reçoit la sanction royale.

février 1995 - Agriculture et Agroalimentaire Canada publie son document prospectif sur trois ans intitulé *Programme : Emploi et croissance*.

mars 1996 - Agriculture et Agroalimentaire Canada produit une mise à jour du *Programme emplois et croissance* intitulée *Sur le chemin du succès.*

avril 1997 - Création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

juin 1998 - Le projet de loi C-4 : Loi modifiant la loi sur la Commission canadienne du blé et d'autres lois en conséquence reçoit la sanction royale.

- Le projet de loi C-26 : Loi modifiant la Loi sur les grains du Canada et la Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire et abrogeant la Loi sur les marchés de grain à terme reçoit la sanction royale.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Agriculture Canada. *Le défi des années '80, Une stratégie Agroalimentaire pour le Canada*. Ministre de l'Agriculture, 9 juillet 1981.

Agriculture Canada. *Partenaires dans la croissance : une vision de l'industrie Agroalimentaire canadienne*. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1989.

Agriculture Canada. *Groupe de travail sur la compétitivité dans le secteur Agroalimentaire* . Ottawa, 1990.

Agriculture Canada. *Partenaires dans la croissance : Ériger un partenariat, Examen de la politique Agroalimentaire* . Divers numéros, 1990-1992.

Agriculture Canada. *Agriplus*. Volume 1. Divers numéros, 1992.

Agriculture et Agroalimentaire Canada. *Orientations futures du secteur canadien de l'agriculture et de l'Agroalimentaire*. Ottawa, septembre 1994.

Agriculture Canada et Consommation et Corporations Canada. *A Food Strategy for Canada*. Ottawa, c. 1977.

Canada, Comité permanent de l'Agriculture de la Chambre des communes. *L'industrie agro-alimentaire : le défi de la concurrence*. Fascicule n º 47. 8 novembre 1990.

Canadian International Grains Institute. *Grains and Oilseeds : Handling, Marketing and Processing*. Vol. 1. Winnipeg, CIGI, 1993.

Conseil économique du Canada. *L'État et la prise de décisions : application aux politiques de développement des ressources humaines*. Information Canada, septembre 1971.

Forbes, J.D. *Institutions and Influence Groups in Canadian Farm and Food Policy*. Chapitre 6 (The Crow). Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1985.

Forbes, J.D., R.D. Hughes et T.K. Warley. *L'intervention de l'État dans le secteur agricole au Canada*. Étude préparée pour le Conseil économique du Canada et l'Institut de recherches en politiques publiques. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1982.

Morriss, William E. *Chosen Instrument, A History of the Canadian Wheat Board. The McIvor Years*. Edmonton, Reidmore Books, c. 1987.

Price Waterhouse. *Review of Supply Management Operations in Chicken, Eggs and Turkey*. Octobre 1987.

Statistique Canada. *Le quotidien : Le Recensement de l'agriculture de 1991*. 4 juin 1992.

---

* La première version de ce bulletin d'actualité a été publiée en février 1994. Le document a été sans cesse mis à jour depuis.